Организация Объединенных Наций A/69/981–S/2015/500



Distr.: General
13 July 2015
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестьдесят девятая сессия
Пункты 13 и 115 повестки дня

Совет Безопасности
Семидесятый год

Комплексное и скоординированное осуществление решений крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях и последующая деятельность в связи с ними

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

Жизненно важное и твердое обязательство: реализация ответственности по защите

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В настоящем докладе подводятся итоги 10-летней работы, направленной на укрепление принципа ответственности по защите. В нем еще раз подтверждается непреходящее значение этого принципа, в котором находит отражение политическая воля и который служит вместе с тем руководством к действию в деле предупреждения и прекращения геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. В нем также кратко описывается консенсус, сформировавшийся на основе трехкомпонентной концепции, сформулированной в 2009 году (см. A/63/677) и доработанной в ходе ежегодного диалога в рамках Генеральной Ассамблеи.

В докладе дается оценка диапазона и действенности мер, предпринимаемых в рамках каждого из трех компонентов этой концепции, в том числе мер, принимаемых государствами для ратификации соответствующих правовых документов и укрепления национального потенциала противодействия особо тяжким преступлениям; международных инициатив по оказанию помощи государствам в реализации их основной ответственности по защите; а также усилий международного сообщества по реагированию на кризисы, обусловленные





отсутствием должной защиты гражданских лиц, с использованием различных средств. В одном из его разделов перечислены ключевые произошедшие на международной арене с 2005 года изменения, которые будут иметь последствия для будущих действий по укреплению ответственности по защите.

В завершающей части доклада перечислены шесть основных приоритетных задач в области ответственности по защите на следующее десятилетие, а именно: 1) привлечение внимания к принимаемым на национальном, региональном и глобальном уровнях политическим обязательствам по защите гражданских лиц от особо тяжких преступлений; 2) повышение значимости предупредительных мер как одного из ключевых аспектов концепции ответственности по защите; 3) разъяснение и расширение возможностей для своевременного и решительного реагирования; 4) предотвращение опасности повторного совершения особо тяжких преступлений; 5) активизация региональной деятельности в целях предупреждения особо тяжких преступлений и реагирования на них; и 6) укрепление международных сетей, деятельность которых посвящена ответственности по защите и предупреждению геноцида.

I. Введение

1. На протяжении XX века за каждым провалом попыток предотвратить совершение особо тяжких преступлений[1] следовали беспомощные обещания «никогда более не допустить их повторения», однако и в наши дни в контексте многочисленных кризисов наблюдаются такие проявления насилия, которые потрясают сознание мировой общественности и бросают вызов нашей человечности. Акты, которые могут квалифицироваться как геноцид, военные преступления, этнические чистки и преступления против человечности, совершаются в ряде стран, в том числе в Демократической Республике Конго, Ираке, Йемене, Корейской Народно-Демократической Республике, Ливии, Нигерии, Сирийской Арабской Республике, Судане, Центральноафриканской Республике и Южном Судане. В целом ряде других ситуаций допускаются серьезные нарушения прав человека и норм международного гуманитарного права, что влечет за собой серьезную опасность дальнейшей эскалации напряженности, или наблюдаются проявления воинствующего экстремизма, который в первую очередь угрожает безопасности религиозных и этнических меньшинств.

2. В подобных ситуациях возникают огромные трудности с обеспечением защиты. Так, в Сирийской Арабской Республике с начала конфликта были убиты более 220 000 и получили ранения свыше 1 миллиона человек; в положении внутренне перемещенных лиц оказались 7,6 миллиона человек, и еще почти 4 миллиона человек стали беженцами[2]. В Южном Судане насчитывается более 2 миллионов перемещенных лиц, около 118 000 человек нашли убежище на территории «пунктов защиты гражданского населения» Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане[3]. Потрясающие воображение масштабы этой трагедии должны побудить международное сообщество дать честную оценку своим неудачам и усилить свою приверженность защите уязвимых групп населения от наиболее ужасающих международных преступлений.

3. Приняв концепцию ответственности по защите на Всемирном саммите 2005 года, государства-члены признали настоятельную необходимость предупреждения и пресечения особо тяжких преступлений. Главы государств и правительств подтвердили, что на них лежит главная ответственность по защите населения своих стран от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности, и взяли на себя коллективную ответственность по оказанию друг другу помощи в выполнении соответствующих обязательств. Кроме того, они заявили о своей готовности принимать своевременные и решительные меры в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и в сотрудничестве с соответствующими региональными орга-

[1] В настоящем докладе для обозначения четырех преступлений, перечисленных в пункте 138 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года, используется термин «особо тяжкие преступления». Определение терминов «геноцид», «военные преступления» и «преступления против человечности» закреплено в международном уголовном праве. Этнические чистки, хотя это понятие не закреплено в качестве отдельного преступления, подразумевают действия, которые представляют собой одно из вышеперечисленных преступлений, в частности геноцид и преступления против человечности.

[2] Пресс-релиз Организации Объединенных Наций от 12 марта 2015 года, ознакомиться с текстом можно по адресу: www.un.org/press/en/2015/sgsm16588.doc.htm.

[3] Доклад Генерального секретаря по Южному Судану (S/2015/296), пункт 20.

низациями, когда национальные власти оказываются явно не в состоянии защитить свое население.

4. Пришло время подвести итоги усилий, прилагавшихся для выполнения этих обязательств. В настоящем докладе дана оценка прогресса в области ответственности по защите за последние 10 лет, выявлены нерешенные проблемы, препятствующие осуществлению данного принципа и сформулированы шесть основных приоритетных задач по предупреждению особо тяжких преступлений и реагированию на них на ближайшее десятилетие.

5. За время, прошедшее после Всемирного саммита 2005 года, о важности ответственности по защите говорилось неоднократно. Совет Безопасности принял 30 резолюций и шесть заявлений Председателя, касающихся ответственности по защите; в последние годы все чаще и чаще звучали все более решительные высказывания в поддержку этого принципа и Специальных советников по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите[4]. В ряде резолюций, санкционирующих развертывание операций Организации Объединенных Наций в пользу мира, Совет подчеркивал необходимость оказания поддержки национальным властям в исполнении их обязательств по защите[5]. Генеральная Ассамблея продолжала обсуждение этого принципа в рамках официальной дискуссии и шести неофициальных интерактивных диалогов, проводившихся ежегодно. Совет по правам человека принял 13 резолюций, в которых уделяется внимание вопросам ответственности по защите, в том числе три по предупреждению геноцида и девять резолюций, касающихся ситуации в конкретных странах. На региональном уровне Африканская комиссия по правам человека и народов приняла резолюцию об усилении ответственности по защите в Африке[6]. Европейский парламент рекомендовал обеспечить осуществление данного принципа в полном объеме в рамках Европейского союза[7].

6. В моих ежегодных докладах по вопросу об ответственности по защите разработана концепция осуществления, основанная на трех равноправных и взаимодополняющих компонентах[8]. Компонент I затрагивает вопрос о том, как государства могут осуществлять главную ответственность по защите своего населения[9]. Компонент II касается коллективной ответственности международного сообщества, заключающейся в том, чтобы побудить государства осуществлять свою ответственность по защите и помогать им в этом[10]. В компоненте III рассматриваются варианты своевременного и решительного реагирования[11]. Кроме того, мной были сформулированы руководящие указания по во-

---

[4] См., например, резолюции Совета Безопасности 2170 (2014) и 2178 (2014).

[5] См., например, резолюции Совета Безопасности 1975 (2011), 1996 (2011), 2085 (2012) и 2121 (2013).

[6] ACHPR/Res.117 (XXXXII) 07.

[7] Рекомендации Европейского парламента от 18 апреля 2013 года (P7_TA(2013)0180).

[8] См. доклад Генерального секретаря об осуществлении ответственности по защите (A/63/677).

[9] См. также доклад Генерального секретаря об ответственности по защите: ответственность государств и предупреждение (A/67/929-S/2013/399).

[10] См. доклад Генерального секретаря об осуществлении коллективной ответственности: международная помощь и ответственность по защите (A/68/947-S/2014/449).

[11] См. доклад Генерального секретаря об ответственности по защите: своевременное и решительное реагирование (A/66/874-S/2012/578).

просам раннего предупреждения и оценки особо тяжких преступлений[12], а также роли региональных и субрегиональных соглашений[13]. В результате сформировался консенсус по основным аспектам этой концепции, в частности о необходимости уделять приоритетное внимание предупредительным мерам, использовать весь перечень дипломатических, политических и гуманитарных мер, использовать военную силу лишь в качестве крайней меры и обеспечивать, чтобы ответственность по защите осуществлялась в соответствии с принципами Устава и другими общепризнанными принципами международного права.

7. Это справедливо по отношению ко всем регионам. События последнего десятилетия свидетельствует о том, что ссылки на особые обстоятельства отдельных стран не могут упразднить всеобщие обязательства по защите гражданских лиц от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Нет более никаких сомнений в том, что ответственность по защите населения от особо тяжких преступлений носит как национальный, так и международный характер.

8. За последние 10 лет международное сообщество принимало меры реагирования на ситуации, когда возрастала опасность совершения особо тяжких преступлений либо когда такие преступления уже совершались. Были достигнуты определенные заметные успехи. Согласованные международные действия в Гвинее, Кении, Кот-д'Ивуаре и Кыргызстане помогли предотвратить повторные случаи совершения особо тяжких преступлений. В то же время в других случаях международные усилия не обеспечили населению надлежащую защиту. Вспышки межобщинного насилия в Центральноафриканской Республике и Южном Судане дают примеры ситуаций, в которых попытки предотвратить особо тяжкие преступления с треском провалились, несмотря на то, что Организация Объединенных Наций и региональные организации пытались уменьшить масштабы кризиса, предоставляя защиту уязвимым группам населения. Международные меры оказались неэффективными и в деле урегулирования ситуации в Корейской Народно-Демократической Республике, несмотря на то что Комиссия по расследованию пришла к выводу, что в стране имеют место систематические, масштабные и грубые нарушения прав человека, которые во многих случаях влекут за собой преступления против человечности[14]. В Ираке и Сирийской Арабской Республике набирали силу организация «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ) и другие воинствующие экстремистские группы, что привело к резкому увеличению числа особо тяжких преступлений и случаев целенаправленного преследования религиозных меньшинств[15]. Следствием конфликтов в Йемене и на оккупированной палестинской территории в секторе Газа стало большое число жертв среди мирного

[12] См. доклад Генерального секретаря о раннем предупреждении, оценке и ответственности по защите (A/64/864).

[13] См. доклад Генерального секретаря по вопросу о роли региональных и субрегиональных соглашений в реализации ответственности по защите (A/65/877-S/2011/393).

[14] Доклад Комиссии по расследованию положения в области прав человека в Корейской Народно-Демократической Республике (A/HRC/25/63), пункт 24.

[15] Заявление Специального советника Генерального секретаря по предупреждению геноцида, Специального советника Генерального секретаря по вопросу об ответственности по защите, Специального докладчика по вопросам меньшинств и Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений о ситуации в Сирии (12 июня 2015 года); находится по адресу www.ohchr.org.

населения, что вызывает озабоченность по поводу неизбирательного применения силы со стороны всех участников, а также вероятного совершения военных преступлений.

9. В рамках осуществления ответственности по защите были подняты и важные практические вопросы, в частности, касающиеся своевременного и решительного реагирования. В связи с действиями в Ливии, санкционированными резолюцией 1973 (2011) Совета Безопасности, началась дискуссия о том, когда и как следует применять силу для целей защиты населения, и некоторые государства-члены выразили обеспокоенность по поводу злоупотреблений этим принципом. Кроме того, эти события напомнили участникам о необходимости рассмотреть важнейший вопрос о том, какого рода постоянная поддержка может потребоваться на этапе, следующем за применением силы. Помимо этого из-за неспособности международного сообщества принять эффективные меры с целью положить конец продолжающемуся кризису в Сирийской Арабской Республике в определенных кругах возникли сомнения в целесообразности применения этого принципа при мобилизации усилий в наиболее сложных случаях. Два этих кризиса способствовали также широкому распространению ошибочных представлений о том, что ответственность по защите главным образом связана с принудительными мерами.

10. Сказанное не должно поколебать нашу решимость в полном объеме исполнять обязательства, взятые на себя государствами-членами в 2005 году. По сути, эволюция принципа ответственности по защите показывает, почему он остается одним из важнейших средств предупреждения и пресечения геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности.

11. Во-первых, узкая сфера применения этого принципа, сформулированная в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года, ограничивает ответственность по защите только случаями совершения самых серьезных международных преступлений. Главная цель ответственности по защите состоит в том, чтобы ликвидировать несоответствие между обязательствами государств по правовым документам, таким как Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него и Женевские конвенции 1949 года, и продолжающимися случаями совершения особо тяжких преступлений против гражданского населения, становящегося жертвой насилия и террора.

12. Во-вторых, в концепции ответственности по защите дается столь необходимое разъяснение стандартов и обязанностей по защите, в котором основное внимание уделяется уязвимым группам населения и укреплению суверенитета государств. В основе данной концепции лежит убежденность в том, что более эффективная защита населения от особо тяжких преступлений служит укреплению суверенитета государств. Таким образом, ответственность по защите и государственный суверенитет оказывают взаимоукрепляющее действие, а не противоречат друг другу.

13. В-третьих, пункты 138 и 139 Итогового документа Всемирного саммита (см. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи) налагают важные ограничения на односторонние действия. Десять лет назад главы государств и правительств подчеркнули, что совершение актов геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности не может более рассматриваться как исключительно внутригосударственное дело. В то же время они хо-

тели предотвратить возможность злоупотребления этим принципом. Принимая во внимание эти опасения, они пришли к тщательно выверенному консенсусу, основанному на партнерстве в целях защиты между государствами и международными субъектами. Оно задает стратегические рамки деятельности по защите населения, что подкрепляет существующие обязанности государств, в его основе лежат положения о коллективной безопасности, закрепленные в главах VI, VII и VIII Устава Организации Объединенных Наций, а возможность применения принудительных мер ограничивается необходимостью получения на них санкции Совета Безопасности. Таким образом, в соответствии с международным правом, ответственность по защите по-прежнему является важнейшим принципом, поощряющим национальные и международные действия по предупреждению особо тяжких преступлений и реагированию на них.

II. Обязательность осуществления

14. Концепция ответственности по защите переживает переломный этап. Я приветствую внесенные в нее за последнее десятилетие уточнения, которые позволили значительно сократить количество поводов для теоретической дискуссии и обратить внимание на вопросы, связанные с эффективным осуществлением этой концепции. Необходимо срочно сместить акценты. Переход от теоретической дискуссии к практической работе поможет сохранить изначально ориентированную на достижение высоких целей направленность концепции ответственности по защите. Эта концепция была разработана не для успокоения государств-членов и иных международных субъектов. Ее цель и ценность состоят в том, чтобы заставить нас всех делать больше и действовать эффективнее. Главы государств и правительств одобрили итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, поскольку сочли, что сложившийся статус-кво был неприемлем. Сейчас, когда мы вступаем в новое десятилетие, желание отвечать на любые возможные критические замечания не должно уводить нас от нашей главной цели.

15. Сложно представить себе ситуацию, в которой необходимость ускорения принятия имплементационных мер была бы очевиднее. Геноцид, военные преступления, этнические чистки и преступления против человечности глубоко оскорбляют все человечество и само человеческое достоинство. Совершение особо тяжких преступлений ведет к усугублению ситуаций, связанных с более широкими потребностями в защите, превращает существующие кризисные ситуации в еще более серьезные чрезвычайные ситуации гуманитарного характера и способствует созданию условий, в которых наибольший вред причиняется таким уязвимым группам, как женщины и дети. Такие действия могут также представлять серьезную угрозу международному миру и безопасности, поскольку ситуации, в которых совершаются особо тяжкие преступления, могут спровоцировать затяжную нестабильность как в самих странах, так и за пределами их границ. Такие преступления зачастую обостряют причины конфликтов, ограничивают возможности для мирного урегулирования кризисов, порождают значительные потоки беженцев и внутренне перемещенных лиц и дестабилизируют соседние страны.

16. Особо тяжкие преступления влекут за собой огромные издержки и долгосрочные последствия. Болезненный опыт последних десятилетий показывает, что совершение актов насилия по признаку принадлежности жертвы к той или

иной группе разрушает ткань общества, а последствия таких актов сохраняются из поколения в поколение. Все это подрывает процессы управления, приводит к серьезному регрессу в плане экономического развития, порождает новые потребности в международной поддержке и оставляет долго не заживающие раны, которые сводят на нет усилия по восстановлению мира. В то время, когда возможности международного сообщества реагировать на текущие кризисы находятся на пределе, государствам-членам и другим международным субъектам необходимо направлять больше энергии и ресурсов на проведение эффективной работы по предупреждению преступлений, а также активизировать усилия с целью положить конец продолжающимся случаям совершения таких преступлений.

III. Активизация трех компонентов

17. В ходе подготовки настоящего доклада Специальный советник по вопросу об ответственности по защите, используя материалы, полученные от государств-членов, региональных организаций и гражданского общества, подготовила сборник по практике, который служит открытым источником информации о текущем положении дел с осуществлением концепции ответственности по защите[16]. Общая картина показывает, что на многих направлениях проводимой работы наблюдается прогресс. Были отмечены значительное укрепление потенциала субъектов по определению факторов риска совершения особо тяжких преступлений и разработке стратегий осуществления профилактических мер и мер реагирования. В то же время существует острая потребность в принятии более последовательных и адресных мер, направленных на устранение основных источников риска и создание более эффективных механизмов для защиты населения.

A. Компонент I: обязанности государств по защите

18. В рамках межправительственного консенсуса, достигнутого в 2005 году, было определено, что на каждое государство возлагается главная ответственность за защиту его населения. Таким образом, компонент I концепции ответственности по защите не только основывается на выполнении государствами существующих обязательств по нормам международного права прав человека, гуманитарного, уголовного и беженского права, но и имеет целью обеспечить более полное их выполнение. Он также свидетельствует о признании того, что основные источники противодействия совершению особо жестоких преступлений находятся в самих государствах и обществах.

Расширение участия в основных правовых документах

19. Первый обнадеживающий аспект имплементационной деятельности связан с принятием рядом государств мер, направленных на присоединение к соответствующим правовым документам, касающимся геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности[17]. Некото-

[16] Сборник по практике доступен по адресу: www.un.org/en/preventgenocide/adviser/.
[17] К этим документам относятся Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, Женевские конвенции 1949 года и Дополнительные протоколы к ним,

рые государства выполнили соответствующие правовые обязательства на национальном уровне, внеся изменения в уголовное законодательство или разработав практические меры для более эффективного осуществления этих правовых документов. Особое значение имеют принимаемые государствами меры, направленные на обеспечение неизбежности для всех наказания по закону; к таким мерам относятся устранение препятствий для уголовного преследования должностных лиц государства, обвиняемых в совершении серьезных преступлений, и укрепление характера правовых обязательств, возлагаемых на силы безопасности и полиции.

20. Вместе с тем присоединение к договорам происходит неравномерно и в некоторых случаях с неприемлемыми задержками. Я обеспокоен тем, что 48 государств-членов еще не присоединились к Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Двадцать восемь государств-членов еще не присоединились к Дополнительному протоколу I либо Дополнительному протоколу II к Женевским конвенциям или к обоим этим документам, что в нынешних условиях является серьезным недостатком, поскольку в этих протоколах содержатся положения, имеющие крайне важное значение для распространения обязательств по защите на ситуации, связанные с вооруженными конфликтами международного и немеждународного характера. Также заметны пробелы и в области международного уголовного правосудия. Семьдесят два государства-члена по-прежнему не являются участниками Римского статута Международного уголовного суда, а некоторые государства — участники Статута не всегда выполняют свои обязательства. В других случаях процедуры проведения расследования и меры пресечения для лиц, совершивших особо тяжкие преступления, различаются во внутренних юрисдикциях некоторых государств и международной юрисдикции. Необходимость положить конец безнаказанности не может быть факультативным вопросом или вопросом, который может служить предметом для обсуждений. Привлечение к ответственности не только способствует предотвращению повторения особо тяжких преступлений, но также укрепляет национальные институты и делает их более легитимными.

Наращивание национального потенциала противодействия совершению особо тяжких преступлений

21. Эффективные, легитимные и подотчетные государственные структуры ведут работу по предупреждению особо тяжких преступлений, в частности устраняя на самых ранних этапах источники напряжения. Особое значение имеют конституционные и иные правовые меры, которые на институциональном уровне закрепляют уважение к разнообразию, правовую систему, способную эффективно и быстро реагировать на изменение обстановки, государственную политику, направленную на преодоление устойчивых форм неравенства, а также способность противостоять подстрекательству к враждебности или применению насилия. Подавляющее большинство жертв особо тяжких

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция о статусе беженцев и Протокол 1967 года к ней, Римский статут Международного уголовного суда, Договор о торговле оружием и Конвенция Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция).

преступлений терпели лишения и дискриминацию, будь то по признаку расы, этнической принадлежности, вероисповедания или убеждений, политических или иных взглядов, пола, сексуальной ориентации, касты или классовой принадлежности.

22. Сегодня государства-члены признают свою главную ответственность по защите, тем не менее многие из них не уделяют приоритетного внимания стратегиям, разработанным для укрепления противодействия государств совершению особо тяжких преступлений[18]. В связи с этим, возможно, потребуются новые инициативы. В качестве примера можно сослаться на Региональный комитет Международной конференции по району Великих озер по предупреждению геноцида, преступлений против человечности, военных преступлений и всех форм дискриминации — региональную структуру по укреплению национального потенциала в деле оценки рисков совершения особо тяжких преступлений и принятия мер раннего реагирования. В других случаях речь может идти об укреплении механизмов межобщинного диалога, с тем чтобы объединить усилия государственных и негосударственных субъектов, в том числе за счет отведения более значимой роли общинным и религиозным лидерам и женским организациям. Однако в большинстве случаев уделение приоритетного внимания профилактическим мерам означает необходимость обеспечения того, чтобы существующие программы были направлены непосредственно на устранение рисков совершения особо тяжких преступлений путем поощрения всеохватности, противодействия эксклюзивистским идеологиям и принятия оперативных и решительных мер для наказания лиц, допустивших нарушения международных норм права прав человека и гуманитарного права.

23. Наконец, вызывает обеспокоенность то обстоятельство, что в некоторых ситуациях на национальном уровне мы становимся свидетелями регресса в вопросах защиты прав человека и соблюдения норм международного гуманитарного права и беженского права. В оправдание несоблюдения своих правовых обязательств правительства ссылаются на такие исключительные обстоятельства, как террористические угрозы, протесты и мятежи или факторы давления, обусловленного миграцией населения. Следует, однако, отметить, что ответственность по защите распространяется на все группы населения в любых обстоятельствах и в любое время. Особенно важно, чтобы национальные субъекты в кризисные периоды выполняли взятые ими правовые обязательства. В настоящее время в условиях нескольких вооруженных конфликтов воюющие стороны не могут защитить гражданских лиц от воздействия боевых действий, намеренно наносят целевые удары по гражданским лицам или создают серьезные препятствия для доставки чрезвычайной гуманитарной помощи. Государствам-членам следует решительно осудить такие случаи несоблюдения самых элементарных принципов международного гуманитарного права. Им следует также особо подчеркнуть, что произвольный отказ в гуманитарном доступе и лишение гражданских лиц предметов, необходимых для выживания, включая умышленное создание препятствий для доставки чрезвычайной помощи и доступа, представляет собой нарушение международного гуманитарного права.

[18] A/67/929-S/2013/399, пункты 35–48.

Расширение сети национальных координаторов и оказание им поддержки

24. Учреждение в государствах-членах должностей координаторов для обеспечения учета в национальной политике проблематики, связанной с особо тяжкими преступлениями, представляет собой особенно перспективное начинание последнего десятилетия. Эти национальные «хранители» принципа ответственности по защите — а они к настоящему времени назначены в четверти государств — членов Организации Объединенных Наций — не только способствуют повышению осведомленности об этом принципе и координации правительственной политики, но и обеспечивают стартовую площадку для проведения дискуссий между государствами-членами. Создаваемые ими сети способствуют формированию «сообщества, приверженного выполнению обязательств» и служат ценными хранилищами знаний.

25. Чтобы способствовать более интенсивному обмену накопленным опытом между регионами, сети координаторов должны приобрести поистине глобальный характер с точки зрения представленности государств-членов. Требуется, чтобы сами координаторы располагали более широкими возможностями в плане обеспеченности ресурсами и наличия институционального авторитета, что необходимо для масштабной поддержки работы по предотвращению особо тяжких преступлений и принятию мер реагирования на них — не только со стороны различных правительственных учреждений и ведомств, но и со стороны более широкого круга действующих в обществе сил. Этот процесс поможет создать долгосрочную инфраструктуру для принятия мер по предотвращению и защите, обеспечивая тем самым бóльшую последовательность действий государств и их приверженность исполнению обязательств в рамках ответственности по защите.

B. Компонент II: международная помощь и создание потенциала

26. В настоящее время государства-члены лучше понимают факторы риска, связанные с особо тяжкими преступлениями, и то, каким образом они могут помочь друг другу в смягчении этих факторов. Предпринимаются также обнадеживающие усилия по корректировке существующих форм международной поддержки с тем, чтобы оптимизировать работу по устранению рисков совершения особо тяжких преступлений. Проводимые гражданским обществом информационно-разъяснительная работа и техническое консультирование направлены на поддержку этих шагов, в том числе за счет развития механизмов раннего предупреждения и осуществления специальных учебных программ. Однако такой план работы еще не получил последовательного или широкого распространения.

27. Включение аспекта по предотвращению особо тяжких преступлений в работу по предотвращению конфликтов, развитию сотрудничества в целях развития, поддержанию мира и миростроительству требует четырех основных изменений в расстановке акцентов. Во-первых, необходимо признать, что преступление геноцида, военные преступления, этнические чистки и преступления против человечности совершаются в различных контекстах. Чаще всего особо тяжкие преступления совершаются в условиях вооруженного конфликта, будь то международный или гражданский конфликт, однако в определенных случаях они могут совершаться и в иных условиях или на этапе, предшеству-

ющем конфликту. Во-вторых, больше внимания необходимо уделять анализу рисков, в рамках которого следует особенно пристально рассматривать не только угрозы для определенных групп населения — зачастую основанные на их национальной или иной принадлежности, — но и имеющиеся у потенциальных преступников мотивы, возможности и средства для систематического применения насилия. В-третьих, в случаях, когда имеются доказательства нарастания опасности применения насилия в отношении отдельных групп населения, необходимо обеспечить возможность внесения корректировок и уделения приоритетного внимания особым видам поддержки, например, усилиям, направленным на проведение межобщинного диалога. В более широком плане меры по оказанию помощи должны быть спланированы таким образом, чтобы не спровоцировать усиления существующей дискриминации или закрепления устойчивых форм неравенства. И, наконец, работа по предотвращению особо тяжких преступлений требует проведения постоянного мониторинга текущих конфликтов для отслеживания изменений в их динамике, которые могут привести к совершению особо тяжких преступлений представителями одной из сторон вооруженного противостояния.

Поощрение

28. Несмотря на наличие убедительных доказательств того, что диалог и превентивная дипломатия играют важную роль в деле поощрения государств к осуществлению их ответственности по защите, международное сообщество по-прежнему на систематической основе не выделяет достаточных ресурсов для использования этих инструментов. Независимая группа высокого уровня по операциям в пользу мира рекомендовала государствам-членам обеспечивать более последовательную поддержку, как политическую, так и финансовую, ресурсов, которые могут способствовать предупреждению насилия, в том числе поддержку работы специальных посланников, посредников, операций по поддержанию мира и региональных отделений[19]. Предотвращение потенциальных конфликтов на ранних этапах представляется более убедительным шагом, чем призывы к проявлению сдержанности, звучащие уже после того, как стороны встали на более смертоносный путь конфронтации.

29. Межправительственные органы Организации Объединенных Наций могут также играть более активную роль в поощрении государств к защите своего населения. В соответствии с обязательством, данным в его резолюции 2171 (2014), Совет Безопасности мог бы использовать свои существующие методы работы для рассмотрения опасности совершения особо тяжких преступлений на как можно более раннем этапе, в том числе путем направления специальным советникам по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите запросов о проведении брифингов, поддержки превентивного развертывания миссий Организации Объединенных Наций и направления своих собственных полевых миссий. Комиссия по миростроительству может также призывать государства-члены включать анализ опасности совершения особо тяжких преступлений и меры реагирования на них в их стратегии миростроительства, обеспечивать поддержку соответствующих мероприятий по созданию потенциала и оказанию технической помощи, развивать более тесное

[19] Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям «Объединяя наши силы в интересах мира: политические решения, партнерские связи и люди» (см. A/70/95-S/2015/446), пункты 65–79.

сотрудничество со специальными советниками по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите, а также использовать свой консультативный потенциал для предупреждения Совета Безопасности о потенциальной опасности совершения особо тяжких преступлений.

30. Деятельность международных органов по правам человека является еще одной важной формой поощрения и может помочь снизить политическую напряженность, которая нередко исключает возможность раннего предупреждения. В последние годы на принцип ответственности по защите ссылались как Совет по правам человека, так и мандатарии специальных процедур и комиссии по расследованию. Вместе с тем имеются возможности учитывать факторы риска совершения особо тяжких преступлений и национальные усилия по их устранению на более систематической основе с уделением им внимания в процессе универсального периодического обзора, в рамках докладов о положении в области прав человека и в работе договорных органов по правам человека. Расширение масштабов этой формы поощрения позволит также лучше увязать работу, проводимую в Нью-Йорке и Женеве, что в свою очередь позволит различным органам Организации Объединенных Наций использовать более комплексный и последовательный подход. Региональным правозащитным механизмам следует также рассмотреть возможность учета вопросов предотвращения совершения особо тяжких преступлений в деятельности своих механизмов коллегиального обзора и оценки.

Наращивание потенциала

31. Я выявил семь конкретных преград, которые играют важную роль в уменьшении риска совершения особо тяжких преступлений[20]. В сборнике по практике уделено особое внимание обнадеживающим примерам оказания международной помощи для укрепления каждой из этих преград, в том числе усилия по укреплению национальных избирательных комиссий и учреждений по вопросам прав человека, повышению эффективности защиты прав человека и соблюдения норм международного гуманитарного права в рамках реформирования сектора безопасности, а также по формированию независимых средств массовой информации и других механизмов борьбы с подстрекательством к дискриминации, вражде и насилию. На уровне общин усилия по наращиванию потенциала были сосредоточены на повышении роли религиозных и общинных лидеров в процессе диалога и обеспечении учета мнений, высказываемых на местном уровне, в особенности мнений женщин, в рамках систем раннего предупреждения.

32. У государств-членов и международных организаций есть еще немало возможностей для оценки и укрепления имеющегося потенциала с целью оказания помощи в рамках компонента II. Некоторые государства-члены уже скорректировали свою поддержку, переключив внимание на преграды, препятствующие совершению особо тяжких преступлений, ведя целенаправленную

[20] Эти семь преград включают в себя профессиональные и подотчетные силовые структуры; беспристрастные учреждения, осуществляющие надзор за переходными политическими процессами; независимые судебные и правозащитные учреждения; способность оценивать угрозы и принимать меры быстрого реагирования; местный потенциал по урегулированию конфликтов; способность средств массовой информации бороться с предрассудками и разжиганием ненависти; и возможности эффективного и легитимного правосудия в переходный период (см. A/68/9472-S/2014/449, пункты 43–58).

работу по устранению последствий насилия или систематической дискриминации, проводя оценку того, каким образом усилия, предпринимавшиеся в прошлом, могли способствовать закреплению существующих моделей неравенства, и проводя подготовку должностных лиц по вопросам разработки и осуществления таких программ. Следует повысить эффективность и расширить масштабы таких мер, что позволит целенаправленно использовать международную помощь для устранения рисков совершения особо тяжких преступлений и предоставлять такую помощь на гибкой основе, сохраняя национальную ответственность и укрепляя взаимную приверженность.

Помощь в осуществлении защиты

33. Зачастую миротворческие операции Организации Объединенных Наций являются первоочередным ресурсом оказания помощи государствам, находящимся в тяжелом положении, в осуществлении их ответственности по защите. В настоящее время 10 из 16 миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира наделены мандатом Совета Безопасности оказывать поддержку принимающим государствам в деле защиты их гражданского населения. В своей деятельности эти операции все чаще сталкиваются с ситуациями, для которых характерны повсеместное и систематическое насилие, целенаправленные действия против определенных слоев населения по признаку их принадлежности к той или иной группе, а также неизбирательное применение силы. Кроме того, миротворцев все чаще направляют работать в сложных и опасных условиях, в которых изначально отсутствует мир, который можно было бы поддерживать. Я призываю миссии по поддержанию мира руководствоваться в своей работе более стратегическими и перспективными оценками угроз для населения, подготавливаемыми с учетом перспективных стратегий защиты местных субъектов, особенно женщин и детей. Для этого потребуется укрепить потенциал миссий по сбору разведывательной информации. В распоряжение таких миссий необходимо также предоставлять как военные, так и гражданские средства и ресурсы для быстрого развертывания, необходимые для реагирования на меняющиеся масштабы и характер угроз, с которыми сталкиваются эти миссии.

34. Укреплению стратегий защиты гражданского населения, которыми руководствуются операции по поддержанию мира, будет способствовать применение более целенаправленного подхода к выявлению и отслеживанию рисков совершения особо тяжких преступлений в рамках комплексного анализа угроз и в соответствии с рекомендациями рамочной программы анализа особо тяжких преступлений, разработанной Канцелярией по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите. Более регулярный и систематический учет жертв также может помочь в усилиях по отслеживанию новых моделей насилия в отношении отдельных групп. Опыт, полученный в ходе решения практических задач, которые возникали во время недавних кризисов, омрачавшихся совершением особо тяжких преступлений, также необходимо учитывать в соответствующих программах подготовки на этапе, предшествующем развертыванию, по вопросам прав человека и защиты гражданского населения, предназначенных для военного и гражданского персонала, в частности, для сотрудников на руководящих должностях. Прошедшие недавно годовщины геноцида в Руанде и Сребренице также напоминают нам о том, что для обеспечения эффективности миротворческой деятельности Организации Объединенных

Наций миссии должны быть в полной мере привержены цели обеспечения безопасности гражданского населения, обладать соответствующими средствами и располагать должным мандатом. Со своей стороны, государства-члены должны прилагать больше усилий для обеспечения того, чтобы стороны в конфликте были осведомлены о серьезных последствиях, которые влечет за собой совершение международных преступлений.

35. Наконец, крайне важно помнить о том, что для совершения особо тяжких преступлений необходим доступ к военным, финансовым и техническим ресурсам. В связи с этим я приветствую выраженную в резолюциях 2117 (2013) и 2220 (2015) Совета Безопасности приверженность целям пресечения потоков стрелкового оружия и легких вооружений, оказания содействия государствам-членам в деле безопасного и эффективного управления запасами оружия, поддержки процессов разоружения, демобилизации и реинтеграции, а также в тех случаях, когда это уместно, использования оружейного эмбарго и целенаправленных санкций. Государствам-членам надлежит и впредь расширять сотрудничество в целях ограничения доступа к стрелковому оружию и легким вооружениям и ведения решительной борьбы с незаконным финансированием и другими формами незаконного оборота, в первую очередь на основе укрепления сотрудничества между таможенными органами и обеспечения полного и своевременного осуществления Договора о торговле оружием.

C. Компонент III: своевременное и решительное реагирование

36. Предпочтительный подход к осуществлению ответственности по защите связан с применением предупредительных мер, однако эти меры не всегда позволяют добиться успеха. Опыт последнего десятилетия показывает, что своевременное и решительное реагирование по-прежнему играет существенную роль в деле защиты населения и что коллективные ответные меры могут ослабить решимость потенциальных правонарушителей совершать особо тяжкие преступления. Вместе с тем накопленный опыт указывает также как на нехватку у международного сообщества политической воли, так и на его недостаточную сплоченность, что мешает осуществлению последовательных и своевременных ответных мер по защите населения.

37. В пункте 139 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года главы государств и правительств особо отметили наличие в распоряжении международного сообщества полного набора инструментов, как невоенного, так и военного характера, для осуществления ответных мер в связи с надвигающейся опасностью или совершением актов геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. За последнее десятилетие государства-члены использовали различного рода невоенные средства в рамках реагирования на особо тяжкие преступления или с целью предотвращения их эскалации, в том числе посреднические миссии, миссии по мониторингу и наблюдению и установлению фактов и комиссии по расследованию, а также информационно-просветительскую деятельность, осуществляемую международными должностными лицами. Действуя на основании главы VII Устава, международное сообщество также применяло более решительные инструменты, включая санкции, направленные на противодействие нападениям на гражданских лиц, учреждение миссий по поддержанию мира и санкционирование военных действий с конкретной целью обеспечения защиты гражданских лиц.

38. Несмотря на наличие всех этих вариантов, по-прежнему бытует мнение, что третий компонент концепции ответственности по защите касается исключительно применения силы. Такое представление необходимо опровергнуть. Во-первых, выбор стоит не между бездействием и применением силы. Невоенные средства позволили добиться ощутимого прогресса в деле реагирования на совершение особо тяжких преступлений и предотвращения их эскалации. Во-вторых, даже в сложных ситуациях, характеризовавшихся непрекращающимся насилием, международные субъекты пытались выполнять свои обязательства по защите с использованием политических, дипломатических и гуманитарных средств. Порой эти усилия не достигали цели обеспечения защиты в долгосрочной перспективе, однако они помогали спасти людям жизнь. Наконец, в определенных обстоятельствах применение силы для защиты населения может быть сочтено невозможным из-за риска того, что это принесет больше вреда, чем пользы.

39. В преддверии следующего десятилетия я по-прежнему выступаю за превентивный и гибкий подход к действиям по выполнению обязанностей в рамках компонента III с упором на непринудительные меры, предполагающий вмести с тем учет всех доступных в соответствии с Уставом механизмов с самого начала. Существует пять предварительных условий для успешной реализации этого подхода.

40. Во-первых, при выборе используемых международным сообществом инструментов следует в большей степени руководствоваться своевременной и достоверной информацией об условиях на местах и обоснованной оценкой последствий применения различных мер. Государства-члены обязаны стремиться получить самую точную и наиболее беспристрастную информацию об уязвимых группах населения, намерениях потенциальных правонарушителей, политической обстановке и других обстоятельствах, которые могут привести к совершению особо тяжких преступлений. Они обязаны также предвосхищать, насколько это возможно, любое пагубное воздействие своих мер стратегического реагирования и смягчать такие потенциальные последствия в рамках своих планов коллективных действий. Соответствующим международным и региональным органам, включая Совет Безопасности, необходимо в полной мере учитывать эти факторы при принятии решений.

41. Во-вторых, правительствам и другим субъектам необходимо лучше понимать условия, при которых соответствующие инструменты могут принести эффект. Санкции, например, оказываются наиболее эффективными в тех случаях, когда они применяются в контексте более масштабной стратегии урегулирования конфликта, имеют четкие цели и соответствуют международным стандартам в области прав человека и допускают градацию с учетом четко определенного характера поведения или действий, на изменение или пресечение которых они направлены. Посредничество имеет больше шансов на успех в тех случаях, когда существует единый процесс, пользующийся полной поддержкой международного сообщества, а мирное соглашение с большей вероятностью будет соблюдаться при наличии политической приверженности сторон в конфликте, заинтересованности со стороны населения, а также когда оно направлено на устранение коренных причин конфликта и способно выдержать все сложности этапа реализации.

42. В-третьих, применение мер в рамках компонента III должно вписываться в рамки более всеобъемлющих стратегий, направленных непосредственно на предотвращение дальнейшего совершения особо тяжких преступлений. Слишком часто участники используют определенный инструмент, не уделяя должного внимания тому, как он связан с другими механизмами. Пример президентских выборов в Гвинее в 2010 году показывает, как государства-члены и другие региональные и международные субъекты могут координировать целый ряд мер, направленных на предотвращение эскалации особо тяжких преступлений, в том числе посредством превентивной дипломатии на высоком уровне, эмбарго в отношении оружия, запретов на поездки основных лиц и возможности преследования по линии Международного уголовного суда. Этот случай также подчеркивает необходимость согласованных международных действий, отражающих соответствующие роли международных, региональных и двусторонних субъектов.

43. В-четвертых, в случаях, когда Совет Безопасности приходит к выводу о необходимости военных мер, должны быть четко обозначены цели мандатов, их ожидаемая продолжительность и процедуры проведения обзора прогресса. Кроме того, коллективные военные действия должны носить соизмеримый и пропорциональный характер, а правила применения вооруженной силы должны соответствовать целям операции по защите и в полной мере согласовываться с нормами международного права. Уже на самой ранней стадии необходимо уделять внимание оказанию поддержки, необходимой для посткризисного миростроительства. Эти усилия, направленные на повышение эффективности процесса принятия решений, контроль за осуществлением и соблюдение стандартов защиты гражданского населения, в своей совокупности будут способствовать достижению цели ответственной защиты[21].

44. Наконец, следует отметить, что в итоговом документе Всемирного саммита 2005 года содержится призыв к Совету Безопасности рассматривать особо тяжкие преступления на индивидуальной основе, вместе с тем непоследовательные ответные меры Совета в отношении ситуаций, связанных с геноцидом, военными преступлениями, этническими чистками и преступлениями против человечности, по-прежнему негативно сказываются на достижении цели ответственности по защите. Слишком часто Совет Безопасности не выполнял задачи в рамках своей глобальной ответственности, позволяя более узким стратегическим интересам препятствовать достижению консенсуса и принятию решительных коллективных мер реагирования. Сходным образом, лидеры соседних стран и региональные организации должны твердо поддерживать задачи и меры, вытекающие из решений Совета Безопасности, что позволит международному сообществу выступать единым фронтом.

IV. Новые задачи, связанные с обеспечением защиты

45. В настоящее время на фоне изменения динамики конфликтов различные стороны все чаще совершают особо тяжкие преступления в разнообразных ситуациях. Кроме того, в некоторых случаях международное сообщество вынуждено преодолевать последствия, обусловленные ослаблением контроля госу-

[21] См. письмо Постоянного представителя Бразилии при Организации Объединенных Наций от 9 ноября 2011 года на имя Генерального секретаря (A/66/551-S/2011/701).

дарства над своей территорией. Как представляется, в этом широком контексте особо остро будут стоять две задачи: принятие мер в отношении негосударственных вооруженных групп, совершающих особо тяжкие преступления, и адаптация с учетом новых технологий.

Негосударственные вооруженные группы

46. Масштабы, жестокость и глобальные последствия актов, совершаемых негосударственными вооруженными группами, такими как ИГИЛ, «Боко харам» и «Аш-Шабааб», представляют собой серьезную новую угрозу существующим международным нормам. Несмотря на то, что совершение негосударственными вооруженными группами особо тяжких преступлений — это явление не новое, представляется беспрецедентным то, с какой бесцеремонностью некоторые негосударственные вооруженные группы избирают для достижения своих целей стратегию геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Решение проблем, связанных с действиями этих групп, потребует от международного сообщества внести изменения в то, каким образом оно занимается прогнозированием и предотвращением особо тяжких преступлений и как оно реагирует на их совершение.

47. Во-первых, следует обновить механизмы раннего оповещения, с тем чтобы обеспечить учет различных целей, идеологии и тактики негосударственных вооруженных групп, а также условий, при которых велика вероятность совершения ими особо тяжких преступлений.

48. Во-вторых, с учетом того, что проблема воинствующего экстремизма и терроризма возникает в тех случаях, когда существует также риск совершения особо тяжких преступлений, имеются возможности для расширения сотрудничества в области принятия системных мер по предотвращению особо тяжких преступлений. Актуальное значение для целей раннего предупреждения имеют определенные аспекты Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций, включая уделение особого внимания стабильному выделению ресурсов на цели обеспечения подотчетного и эффективного управления на основе широкого участия, а также активизацию усилий по укреплению диалога и взаимопонимания между цивилизациями, культурами, народами и религиями. Многим из этих факторов и стратегий будет также уделено внимание в моем плане действий в области предотвращения воинствующего экстремизма, который будет представлен в будущем.

49. В-третьих, меры, которые изложены в компоненте III стратегии осуществления концепции ответственности по защите, могут обладать меньшей эффективностью по отношению к негосударственным вооруженным группам. Такие инструменты, как информационно-пропагандистская деятельность, миссии по установлению фактов и адресные санкции, могут иметь более ограниченное влияние на стороны, которые не стремятся обрести международную легитимность. В то же время в случаях, когда имеет место сильное искушение прибегнуть к силе, необходимо оценивать каждую конкретную ситуацию с учетом степени ее серьезности и потенциального воздействия и эффективности методов, не связанных с принуждением. Возможность применения принудительных мер должна предусматриваться во всеобъемлющих политических стратегиях, выработка которых открывает путь к восстановлению общества, признанию законных требований, укреплению социальной сплоченности, по-

ощрению диалога и ослаблению напряженности между общинами. Следует также прилагать все усилия с целью не допустить применения неизбирательного подхода в случае принятия каких-либо военных мер против негосударственных вооруженных групп, поскольку в противном случае население может пострадать от военных преступлений.

50. Наконец, следует отметить, что представители директивных органов должны обеспечить более эффективное применение концепции ответственности по защите в контексте программ действий, связанных с предотвращением воинствующего экстремизма и борьбой с терроризмом. Координация деятельности в этих областях может придать дополнительный импульс усилиям по предотвращению особо тяжких преступлений и реагированию на них, вместе с тем осуществление концепции ответственности по защите преследует особую цель, опирается на собственную правовую базу и стратегические рамки, которые не всегда естественным образом согласуются с императивами безопасности. В связи с этим государствам-членам и другим субъектам необходимо обеспечить, чтобы их подходы в отношении причастных к преступлениям негосударственных субъектов всецело и неизменно основывались на нормах международного права прав человека и международного гуманитарного права.

Использование новых технологий

51. Доступ к информационно-коммуникационным технологиям позволяет, как никогда раньше, объединить различные группы населения, повысить уровень информированности об особо тяжких преступлениях и привлечь внимание к бедственному положению уязвимых слоев населения. Современные технологические возможности позволяют использовать новые формы политической деятельности, что влечет за собой как позитивные, так и негативные последствия.

52. Проблемы, которые возникли в результате расширения доступа к информационно-коммуникационным технологиям, наглядно проявились в контексте использования сети Интернет и социальных сетей такими группами, как ИГИЛ, для распространения идеологии воинствующего экстремизма, поддержания связи, координации и планирования особо тяжких преступлений. Использование этих технологий позволяет резко расширить круг лиц, получающих информацию, распространяемую негосударственными вооруженными группами, которые в прошлом могли доносить свои идеи лишь до населения, проживающего в пределах четко определенных географических районов. В свою очередь это стимулирует вовлечение иностранцев в конфликты в Ираке и Сирийской Арабской Республике, а также способствует радикализации населения в других государствах-членах.

53. Появление технологий, которые могут способствовать совершению особо тяжких преступлений, открывает также новые возможности для предупреждения. Традиционные механизмы раннего оповещения могут быть дополнены за счет использования социальных сетей и сетевых источников информации в целях выявления новых факторов риска на более ранней стадии. Мобильная телефонная связь может использоваться для выявления признаков возникновения межобщинных конфликтов и реагирования на них в режиме реального времени, а также может предоставлять изолированным общинам, находящимся в опасности, средство связи с национальными и международными силами, стре-

мящимися обеспечить защиту. Социальные сети могут использоваться для расширения охвата и усиления действенности информационно-пропагандистских кампаний, осуществляемых в контексте борьбы с воинствующим экстремизмом в целях повышения терпимости и укрепления диалога. Канцелярией по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите были разработаны варианты стратегических мер для предотвращения подстрекательства к совершению особо тяжких преступлений с уделением особого внимания роли СМИ и новых СМИ[22]. Как показывает анализ этих вариантов, задача на будущее заключается в том, чтобы максимально задействовать потенциал новых технологий в целях предотвращения особо тяжких преступлений, гарантируя при этом право на свободу мнений и их свободное выражение, осуществление которого является необходимым условием для существования открытых и инклюзивных обществ.

V. Приоритетные задачи на следующее десятилетие

54. Реализация принципа ответственности по защите требует быстрых, оперативных, решительных и скоординированных действий на глобальном, региональном и национальном уровнях. Несмотря на возможности для ускорения прогресса во многих областях, в течение следующего десятилетия особое значение для обеспечения реализации этого принципа будут иметь следующие шесть приоритетных задач.

Подтверждение политической воли

55. О деятельности Организации Объединенных Наций, региональных организаций и государств-членов следует судить не по риторике принимаемых обязательств, а по практическим действиям, связанным с обеспечением защиты общин, находящихся в опасности. Для решения задач, обозначенных в настоящем докладе, необходимо адаптировать существующие инструменты и механизмы, специальные политические инициативы, обеспечить перераспределение ресурсов и, в некоторых случаях, провести серьезные институциональные реформы. Кроме того, необходимо, чтобы задача защиты населения превалировала над отдельными политическими и стратегическими интересами. Все эти меры потребуют подтверждения и укрепления политической воли и руководства.

56. Организация Объединенных Наций уже укрепила свой потенциал по предотвращению особо тяжких преступлений и реагированию на них, в первую очередь за счет создания Канцелярии по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите. Инициатива «Права человека прежде всего» также направлена на обеспечение учета принципа ответственности по защите населения от серьезных нарушений норм международного права прав человека и международного гуманитарного права в культуре оперативной деятельности Организации Объединенных Наций.

57. Некоторые государства-члены и региональные организации приняли аналогичные меры. Другие изучают альтернативные пути институционального за-

[22] С вариантами стратегических мер можно ознакомиться по адресу: www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/ Prevention%20of%20incitement.Policy%20options.Nov2013.pdf.

крепления обязательства по предотвращению особо тяжких преступлений и реагированию на них. Я настоятельно призываю государства-члены выделить предупреждение особо тяжких преступлений и меры реагирования на них в одно из приоритетных направлений национальной деятельности, а также разработать конкретные национальные планы по осуществлению. Помимо мер, принимаемых на национальном уровне, более тщательному рассмотрению всех аспектов этого принципа способствовало бы включение вопроса об ответственности по защите в официальную повестку дня Генеральной Ассамблеи.

Выделение ресурсов на цели предотвращения совершения особо тяжких преступлений

58. Существует безотлагательная необходимость выделения на национальном, региональном и глобальном уровнях дополнительных ресурсов на цели предотвращения особо тяжких преступлений, с тем чтобы решить три основные задачи.

59. Во-первых, несмотря на совершенствование методики использования механизмов раннего оповещения, слишком часто эти механизмы функционируют в отрыве от механизмов раннего реагирования. Государства-члены, а также региональные и международные организации должны обеспечить, чтобы существующие методы раннего оповещения, анализа конфликтов и управления кризисными ситуациями позволяли выявлять конкретные факторы риска совершения особо тяжких преступлений и оперативно информировать старших должностных лиц директивных органов о вариантах принятия конкретных стратегических мер; кроме того, для принятия незамедлительных мер необходимо обеспечить поддержку со стороны соответствующих механизмов и выделение достаточных ресурсов. Эти меры требуют не только проведения институциональной реформы, но и изменения модели поведения сотрудников соответствующих учреждений.

60. Во-вторых, предотвращение должно стать правилом, а не исключением. Этого можно достичь лишь в том случае, если открытое обсуждение вызывающих беспокойство ситуаций на регулярной и общепринятой основе войдет в практику международного сотрудничества. Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея, Совет по правам человека и Комиссия по миростроительству могут внести дополнительный вклад в деятельность по предотвращению особо тяжких преступлений, продемонстрировав более высокую готовность принимать во внимание первые признаки опасности и реагировать на них. Предотвращение должно также стать неотъемлемым компонентом деятельности других учреждений, работающих на национальном, региональном и глобальном уровнях. Необходимо, чтобы этот расширенный круг участников преодолел существующую тенденцию рассматривать ответственность по защите в отрыве от родственных мероприятий в области предотвращения конфликтов, миростроительства, защиты гражданских лиц, защиты и расширения прав и возможностей женщин и девочек, а также международного уголовного правосудия.

61. В-третьих, требуется проделать дополнительную работу, чтобы обеспечить понимание того, какие инструменты по предупреждению особо тяжких преступлений являются наиболее эффективными и в какой последовательности их следует использовать. До конца 2016 года мои специальные советники по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите про-

анализируют соответствующие случаи на предмет проведения систематической оценки уже принятых мер по предупреждению особо тяжких преступлений в целях разработки директивных указаний для специалистов-практиков. Я призываю государства-члены самостоятельно проанализировать имеющийся опыт, чтобы определить оптимальные способы оказания содействия и помощи государствам в связи с осуществлением концепции ответственности по защите.

Обеспечение более своевременного и решительного реагирования

62. Для обеспечения более своевременного и решительного реагирования в первую очередь необходимо признать, что в рамках компонента III предлагается широкий набор инструментов, найти возможности для повышения эффективности этих инструментов и определить их оптимальное сочетание. Эти механизмы могут быть использованы различными субъектами, вместе с тем особая ответственность в этом плане возлагается на Совет Безопасности. Благодаря все более широкому признанию концепции ответственности по защите в настоящее время Совету Безопасности стало гораздо труднее найти оправдание бездействию перед лицом геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Выступая единым фронтом, члены Совета Безопасности способны добиться повышения уровня безопасности и продемонстрировать решимость международного сообщества. Но когда они не могут договориться об общих целях — а это слишком часто происходило в случае с Сирийской Арабской Республикой, — последствия могут быть катастрофическими, в том числе для репутации и авторитета самого Совета Безопасности.

63. Даже в исключительно сложных ситуациях, когда политические разногласия не позволяют сторонам прийти к согласию, Совет Безопасности обязан разрабатывать эффективные и коллективные меры реагирования. В этой связи я настоятельно призываю постоянных членов проявлять сдержанность в использовании права вето в ситуациях, когда речь идет об особо тяжких преступлениях, и приветствую любые усилия, призванные повысить способность Совета выполнять свои обязанности. Если государства используют право вето в таких ситуациях, им следует публично объяснить, каким альтернативным стратегиям они предлагают следовать для защиты населения, находящегося в опасности. Впредь все члены Совета Безопасности должны прилагать еще больше усилий к согласованию эффективного курса действий.

64. Передав инструменты принуждения в рамках ответственности по защите в руки Совета Безопасности, государства-члены вновь подтвердили важность коллективного принятия решений по вопросам их использования. Накопленный с тех пор опыт подводит также к выводу о том, что обсуждения должны проводиться в более широком составе. Мобилизация эффективной защиты от особо тяжких преступлений требует сотрудничества и усилий более широкого круга сторон, в том числе стран, предоставляющих войска, крупных финансовых структур, а также ключевых региональных и местных партнеров. Еще одна приоритетная задача в связи с концепцией ответственности по защите на ближайшее десятилетие заключается в изучении вопроса о том, как лучше организовать процессы представления отчетности и проведения обзоров в отношении миссий по защите, санкционированных Советом Безопасности, но осуществляемых третьими сторонами, что позволит устранить проблемы, которые были отмечены после вмешательства в ситуацию в Ливии в 2011 году.

Предотвращение повторного совершения особо тяжких преступлений

65. В ходе разработки концепции ответственности по защите предотвращению повторного совершения особо тяжких преступлений уделялось относительно мало внимания. Для прекращения повторяющихся циклов насилия в предстоящие годы потребуется уделять этому вопросу более пристальное внимание, особенно в плане обеспечения более полного учета деятельности по осуществлению ответственности по защите в предпринимаемых в настоящее время усилиях по миростроительству. Как наглядно показывает кризис в Центральноафриканской Республике, в случае провала процессов миростроительства могут возникнуть условия, провоцирующие совершение особо тяжких преступлений, в том числе в результате вспышки межобщинного насилия среди групп, которые ранее сосуществовали мирно.

66. Для предотвращения повторного совершения особо тяжких преступлений требуется не только более долгосрочная приверженность миростроительству, но и признание того, что общества, пострадавшие от этих ужасных форм насилия, могут сталкиваться с особыми трудностями. В контексте более широкой помощи в обеспечении законного государственного управления необходимо скорректировать приоритеты, стратегии и программы в области миростроительства с учетом соответствующих рисков, связанных с совершением особо тяжких преступлений, обращая особое внимание на необходимость содействия примирению и привлечению виновных к ответственности. Официальные процессы отправления правосудия в переходный период должны сочетаться с конкретными усилиями по восстановлению пострадавших в их правах, попранных в результате нарушения международных норм в области прав человека и гуманитарного права, и основываться на инклюзивных процессах политического диалога. Особенно важную роль призван играть Международный уголовный суд, как посредством привлечения к ответственности лиц, виновных в совершении особо тяжких преступлений, так и через поддержку, которую он оказывает национальным механизмам в рамках принципа позитивной взаимодополняемости.

67. Наконец, важно помнить, что ответственность по защите — это долгосрочное обязательство. Как показывает нынешняя ситуация в Ливии, своевременное и решительное реагирование на особо тяжкие преступления может помочь в устранении непосредственных угроз, но при этом оно должно сопровождаться оказанием непрерывной международной помощи. Осуществление ответственности по защите требует принятия целого ряда мер, от предупреждения до своевременного и решительного реагирования и устранения рисков повторного совершения преступлений. Международное сообщество должно быть в большей мере привержено участию на всех этапах и лучше подготовлено к этому.

Активизация региональной деятельности

68. Ответственность по защите — это глобальное обязательство, которое должно поддерживаться и выполняться во всех уголках мира, а не только в ходе обсуждений в органах Организации Объединенных Наций, состоящих из представителей государств-членов. Региональные организации призваны играть жизненно важную роль в осуществлении трехкомпонентной стратегии, поскольку на них нередко самым непосредственным образом сказываются

негативные транснациональные последствия особо тяжких преступлений, они обладают наиболее широкими возможностями для оказания эффективной помощи государствам, прилагающим усилия по защите своего населения, и лучше других могут понять, каким образом ответственность по защите может быть учтена в конкретных местных условиях. Каждый регион в той или иной степени располагает учреждениями и механизмами, которые можно задействовать в целях более эффективного предупреждения особо тяжких преступлений и реагирования на них. Прилагая усилия по укреплению этой архитектуры и повышению осведомленности о конкретных угрозах и динамике особо тяжких преступлений, региональные организации — в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций и другими международными субъектами — могут сыграть еще более значимую роль в защите населения от особо тяжких преступлений.

Укрепление сетей взаимодействия

69. Одним из главных достоинств итогового документа Всемирного саммита 2005 года являлось закрепленное в нем обязательство государств-членов оказывать друг другу поддержку в осуществлении своей ответственности по защите. Сети координационных центров стали мощным механизмом обмена информацией о современном или историческом опыте и извлеченных уроках. В дальнейшем деятельность координационных центров следует поддерживать с помощью конкретных национальных стратегий, включающих четыре основных элемента, а именно: оценку рисков, связанных с особо тяжкими преступлениями, и национальных факторов, препятствующих их совершению, которая могла бы основываться на Рамочных основах анализа особо тяжких преступлений; определение первоочередных задач в рамках внутренних и международных усилий с учетом преград, препятствующих совершению особо тяжких преступлений; более интенсивную подготовку соответствующих должностных лиц; и мобилизацию ресурсов и политической поддержки, в том числе, по возможности, со стороны законодательных органов. Наконец, координационным центрам следует более тесно сотрудничать с гражданским обществом и партнерами из средств массовой информации, чтобы у населения была возможность привлекать государственных должностных лиц к ответу.

VI. Заключение

70. Отмечая десятую годовщину Всемирного саммита 2005 года, крайне важно понимать, какого прогресса в нормативно-правовом отношении позволило добиться принятие принципа ответственности по защите. Благодаря этому принципу ожидания, связанные с защитой населения от особо тяжких преступлений, изменились коренным образом в необычайно короткие сроки.

71. К сожалению, это не означает, что амбициозная цель этой концепции — содействовать эффективному предотвращению особо тяжких преступлений и обеспечивать своевременное и решительное реагирование — всегда достигалась в течение последних 10 лет. Неполноценность или недостаточность усилий со стороны государств-членов, международных организаций, региональных организаций и других субъектов продолжают сказываться на ходе и перспективах осуществления концепции ответственности по защите. Кроме того, эти субъекты не всегда приходят к согласию о средствах, с помощью которых

следует реализовывать данную концепцию в той или иной конкретной ситуации. Учитывая масштабы поставленной задачи, не следует удивляться тому, что в осуществлении концепции ответственности по защите не удалось достичь безоговорочного прогресса, ведь с момента ее принятия прошло всего 10 лет. Вместе с тем, как я отмечал в 2011 году после проведения миссий по защите гражданского населения в Кот-д'Ивуаре и Ливии, «мне гораздо интереснее заниматься „проблемами роста“ идеи, время которой пришло, нежели участвовать в бесплодных дискуссиях о принципах, которые никогда не применяются на практике. К сожалению, в мире слишком часто приходится делать второе и слишком редко — первое»[23].

72. Большие ожидания, порожденные концепцией ответственности по защите, необходимо оправдать. Я буду решать эту задачу, работая по четырем основным направлениям. Прежде всего, я буду продолжать оказывать добрые услуги, в том числе в рамках полномочий, предоставленных статьей 99, по доведению до сведения Совета Безопасности и международного сообщества в целом ситуаций, связанных с совершением или непосредственной угрозой совершения особо тяжких преступлений. Во-вторых, я буду заниматься превентивной дипломатией, в том числе через моих специальных посланников и специальных представителей, содействуя выполнению сторонами своих обязательств по защите населения от особо тяжких преступлений и предупреждая их о последствиях, которые наступят в противном случае. В-третьих, я буду продолжать и расширять использование существующих механизмов сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями, включая стратегическое партнерство между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом, в целях налаживания более эффективных партнерских отношений для защиты на основе ясного понимания взаимной ответственности и сравнительных преимуществ. В-четвертых, я буду продолжать, в качестве одной из приоритетных задач, контролировать реализацию плана действий «Права человека прежде всего», который направлен на расширение возможностей Организации Объединенных Наций своевременно и эффективно реагировать на тревожные сигналы о серьезных нарушениях международных норм в области прав человека и гуманитарного права и улучшать мобилизацию политической поддержки превентивных мер со стороны государств-членов. Кроме того, я разработаю более конкретные рекомендации относительно способов обеспечения всестороннего учета ответственности по защите в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

73. Другие члены международного сообщества должны также откликнуться на призыв к действию, содержащийся в настоящем докладе. В частности, я призываю Совет Безопасности более оперативно принимать меры в отношении ситуаций, вызывающих обеспокоенность, прежде чем они перерастут в трудноразрешимые конфликты, обеспечивать надежную политическую поддержку добрых услуг, превентивной дипломатии и посредничества Организации Объединенных Наций, более своевременно и решительно использовать весь спектр имеющихся в его распоряжении средств и принимать необходимые меры для того, чтобы лица, виновные в совершении особо тяжких преступлений, были привлечены к ответственности за свои действия. Я призываю также Совет по правам человека и Комиссию по миростроительству более систематиче-

[23] Пресс-релиз Организации Объединенных Наций, 23 сентября 2011 года; имеется по адресу: /www.un.org/press/en/2011/sgsm13838.doc.htm.

ски выявлять факторы риска совершения особо тяжких преступлений и реагировать на них, уделяя особое внимание вопросам устойчивой и целенаправленной поддержки, в которой нуждаются общества, пережившие геноцид, военные преступления, этнические чистки и преступления против человечности.

74. Для осуществления концепции ответственности по защите на практике государствам-членам следует:

- объявить предотвращение особо тяжких преступлений и реагирование на них одним из национальных приоритетов, провести национальную оценку рисков и выработать осуществимую на практике общеправительственную стратегию в отношении как внутренней, так и международной политики;
- расширить международные и региональные сети координационных центров и наделить координационные центры институциональными полномочиями и ресурсами, необходимыми для придания импульса переменам в проводимой политике;
- содействовать предупреждению посредством расширения быстро реагирующего и гибкого финансирования превентивной дипломатии, обновления систем раннего предупреждения в целях реагирования на угрозы совершения особо тяжких преступлений и укрепления связей с механизмами раннего реагирования, придания упорядоченной структуры обсуждению факторов риска совершения особо тяжких преступлений в ходе процессов коллегиального обзора и проведения обзора извлеченных на сегодняшний день уроков;
- включить регулярное рассмотрение вопроса о предотвращении особо тяжких преступлений и реагировании на них в обсуждения и мероприятия соответствующих региональных учреждений и расширить обмен информацией о передовом опыте и извлеченных уроках как в регионах, так и на межрегиональной основе;
- обеспечить наличие у миротворческих операций Организации Объединенных Наций военных и гражданских ресурсов, необходимых для оперативного и гибкого реагирования на ситуации, в которых существует риск совершения особо тяжких преступлений, и разработать учебные курсы и руководящие указания, имеющие отношение к осуществлению принципа ответственности по защите;
- предотвращать повторное совершение преступлений посредством постконфликтного миростроительства с учетом угроз совершения особо тяжких преступлений, в том числе через посредство поддержки правосудия в переходный период, примирения, а также наращивания специализированного потенциала в области раннего предупреждения и урегулирования конфликтов;
- расширять усилия по предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с подстрекательством к дискриминации, вражде и насилию со стороны негосударственных вооруженных групп, в том числе посредством сотрудничества с религиозными и общинными лидерами и использования новых технологий.

75. Мы не беспомощные свидетели совершения особо тяжких преступлений, даже если они представляются слишком масштабными или непреодолимыми. У государств-членов есть четко определенные правовые обязательства по защите своего населения. У них также есть возможности и ресурсы, которые, если они будут действовать сообща, помогут им защитить население от деяний, осужденных международным сообществом в целом как самые вопиющие преступления. Мы не должны уклоняться от этой ответственности или действовать так, как будто эта задача нам не под силу. Точно так же как ни одно государство не застраховано от риска совершения в нем особо тяжких преступлений, ни одно государство не освобождено от совместной ответственности по защите.